

УДК 342.6(100)



ПІДЗАКОННІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ТА ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВ: ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Є. А. ГЕТЬМАН,*доктор юридичних наук,**старший науковий співробітник,**начальник відділу координації правових досліджень**Національної академії правових наук України,**Україна, м. Харків**e-mail: getmane@ukr.net**ORCID 0000-0002-1801-7252*

Здійснено порівняльний аналіз підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади України та іноземних держав. Розглянуто можливість і доцільність запровадження позитивного досвіду останніх в нормотворчу діяльність органів виконавчої влади України.

Ключові слова: виконавча влада; органи виконавчої влади; підзаконний нормативно-правовий акт; постанова; розпорядження; наказ; делегування повноважень.

Постановка проблеми. Обравши євроінтеграційний шлях свого розвитку, Україна зобов'язалася адаптувати національне законодавство до вимог законодавства Європейського Союзу, що виявляється у приведенні вітчизняних нормативно-правових актів у відповідність до європейських стандартів. На сьогоднішній день такий процес регламентований Законом України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р., який передбачає виконання комплексу завдань з адаптації законодавства України, спрямованих на вдосконалення нормотворчої та правозастосовної діяльності органів державної влади.

Актуальність теми. Адаптація законодавства передбачає підвищення вимог до якості та системності всіх нормативно-правових актів, які видаються уповноваженими на те органами державної влади, особливо актів органів виконавчої влади. Від якості саме підзаконних нормативно-правових актів цілком і повністю залежить якість правового регулювання суспільних відносин у державі, захист інтересів, прав і свобод громадян, оскільки якими б

досконалыми законодавчими актами не було врегульовано ту чи іншу сферу суспільного життя, без належного впровадження законодавчих положень органами виконавчої влади правове регулювання ефективно здійснюватися не зможе.

Виклад основного матеріалу. Під виконавчою владою слід розуміти окрему гілку державної влади, на яку покладено завдання щодо здійснення управлінської діяльності в державі згідно з чинним законодавством через систему спеціально створених державних інституцій – органів виконавчої влади. Вони являють собою різновид органів державної влади, наділених законодавством державно-владними управлінськими повноваженнями щодо забезпечення життєдіяльності країни з можливістю застосування заходів примусового характеру.

Система органів виконавчої влади України складається з трьох рівнів з відповідними підрівнями: вищий рівень – Кабінет Міністрів України; центральний рівень – перший підрівень – міністерства та другий – центральні органи виконавчої влади; місцевий рівень – перший підрівень – обласні територіальні органи міністерств, центральних органів виконавчої влади, другий – районні, міські, міськрайонні, районні у місті, міжрайонні територіальні органи міністерств і центральних органів виконавчої влади [1, с. 270].

Види нормативно-правових актів, які видаються сьогодні органами виконавчої влади, передбачено, по-перше, Конституцією України, відповідно до якої «Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов’язковими до виконання» [2]; по-друге, окремою статтею Закону України «Про Кабінет Міністрів України» також встановлено, що актами Кабінету Міністрів України, обов’язковими до виконання, є постанови і розпорядження. Окремо зазначено, що постанови Кабінету Міністрів є актами нормативного характеру, а його розпорядження – актами організаційно-розпорядчого характеру та з інших поточних питань [3]. Тобто до підзаконних нормативно-правових актів Кабінету Міністрів як вищого органу

виконавчої влади в Україні можуть бути віднесені лише його постанови.

Законодавством передбачено, що міністерства «у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видають накази, які підписує міністр» [4], центральні органи виконавчої влади видають «накази організаційно-розпорядчого характеру, які підписує керівник центрального органу виконавчої влади» [5]. Організаційно-розпорядчий характер – це адміністративний характер наказів, за допомогою яких уповноважений орган реалізує свої адміністративні повноваження із забезпечення організаційного управлінського впливу. Тобто через видання цих наказів центральні органи виконавчої влади організують виконання певних норм, встановлених вищестоящими нормативно-правовими актами.

Важливо, що Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» встановлено, що «накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України» [5]. Тобто вбачається, що міністерствами можуть видаватися накази і ненормативно-правового характеру (не подаються на державну реєстрацію), які відповідно будуть підзаконними актами, але ненормативного характеру.

Проектом Закону України «Про нормативно-правові акти» до системи підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади віднесено: постанови Кабінету Міністрів України; накази, розпорядження, рішення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, накази їх територіальних органів; накази, постанови, розпорядження інших органів державної влади (суб'єктів нормотворення); постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим; накази міністерств та інших республіканських органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим; розпорядження голів місцевих державних адміністрацій [6].

Однак з норм чинного законодавства не вбачається, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади мають право видавати інші акти, крім наказів. Таким чином, вбачається невідповідність норм чинного законодавства

та положень загальнотеоретичної правової науки з нормами проекту Закону України «Про нормативно-правові акти».

Типовим Положенням про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади передбачено, що відповідні територіальні органи в межах повноважень видають накази організаційно-розпорядчого характеру [7]. З Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади вбачається, що накази територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади нормативного характеру [8]. Тобто накази місцевих державних адміністрацій можуть бути і нормативного, і ненормативного характеру.

З метою вдосконалення норм наведеного вище проекту Закону (недопущення подальшого внесення змін до прийнятого Закону відразу після його прийняття) вважаємо за доцільне викласти зазначену норму наступним чином: «Накази міністерств, центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів нормативного характеру».

Законом України «Про місцеві державні адміністрації» встановлено, що голови місцевих державних адміністрацій в межах своїх повноважень видають розпорядження. З тексту ст. 41 Закону вбачається, що розпорядження голів місцевих адміністрацій можуть бути як нормативного, так і ненормативного характеру [9]. Таким чином, ми погоджуємося з пропозицією В. М. Косовича, який пропонує доповнити проект Закону України «Про нормативно-правові акти» приписом щодо нормативності розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій [10, с. 30].

Статтею 6 даного законопроекту встановлено перелік нормативно-правових актів із розмежуванням їх на закони та підзаконні нормативно-правові акти [6], що є позитивним, конкретизуючим фактором, але, враховуючи вищезазначене, підтверджуємо нашу пропозицію щодо добавлення припису нормативності підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади всіх рівнів.

Вищевикладене підтверджує, що взагалі в Україні нормативно встановлені види нормативно-правових актів, які видаються органами виконавчої влади, але містяться вони в розрізних нормативно-правових актах, які стосуються конкретного виду органу виконавчої влади. Тобто законодавством визначено види підзаконних нормативно-правових актів в Україні, але не встановлено їх ієрархію, взаємовідносини та взаємозалежність один від одного. Зазначене питання знайшло своє відображення лише у листі-роз'ясненні Міністерства юстиції України «Щодо порядку застосування нормативно-правових актів у разі існування неузгодженості між підзаконними актами» від 30.01.2009 р., який, однак, не носить нормативного характеру.

Законом України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання» від 30.12.1992 р. [11] передбачено ще й такий різновид нормативного акта, як декрети Кабінету Міністрів України, що за своєю юридичною природою є актами делегованого законодавства. Декрети Кабінету Міністрів України видавалися в період з 02.12.1992 р. по 20.05.1993 р. Всього за весь цей час уряд України розробив і прийняв понад 80 різноманітних декретів, частина з яких чинні й сьогодні. Вказані акти мають силу закону і належать до системи законодавства України.

Практика делегування законотворчих повноважень від парламенту до уряду є не новою у більшості країн романо-германської правової сім'ї. Так, відповідно до ст.ст. 76 і 87 Конституції Італії актами делегованого законодавства є законодавчі декрети та декрети-закони, що видаються урядом в порядку здійснення законодавчої функції, делегованої йому парламентом.

В Італії законодавчі декрети та декрети-закони видаються у формі президентських указів і потребують обов'язкового затвердження парламентом. Законодавчі декрети видаються на обмежений термін й охоплюють незначне коло питань, тому для їх видання достатньо делегованих парламентом повноважень. Строк делегування повноважень не має перевищувати двох років. Декрети-закони видаються урядом під свою відповідальність у випадках

виникнення надзвичайних ситуацій, які потребують оперативного законодавчого регулювання [12, с. 188].

Схожа ситуація склалася в Іспанії. Відповідно до ст. 82 Конституції Іспанії Генеральні кортеси (парламент Іспанії) можуть делегувати уряду повноваження видавати законодавчі декрети – нормативні акти, що мають силу закону. Крім того, в надзвичайних випадках уряд може видавати декрети-закони – тимчасові законодавчі акти, що повинні негайно передаватися парламенту на голосування. Відповідно до ст. 86 Конституції Іспанії Конгрес повинен протягом 30 днів затвердити або скасувати декрет-закон [13, с. 96].

Повертаючись до аналізу основних видів підзаконних нормативно-правових актів уряду Італії, хотілось би також відзначити, що до системи підзаконних нормативно-правових актів входять регламенти уряду, окремих міністерств, міжміністерські, центральних та периферійних органів публічної адміністрації, автономних установ, у тому числі регіональних та місцевих. У системі підзаконних нормативно-правових актів Італії регламенти уряду мають вищу юридичну силу стосовно інших нормативних документів [12, с. 188].

У Франції виконавча влада представлена президентом та прем'єр-міністром. Нормативно-правові актами, які вони видають при реалізації нормотворчих повноважень, є декрети. Президент видає декрети в межах своїх повноважень, які в певних випадках потребують контрасигнації прем'єр-міністром. Прем'єр-міністром видаються декрети двох видів: 1) підлеглі декрети, які видаються з метою забезпечення та виконання законів і мають бути похідними від відповідних законодавчих актів вищої юридичної сили; 2) автономні декрети, які видаються при реалізації особистих повноважень та регулюють суспільні відносини, які не врегульовані законодавчою базою. У встановлений законодавством час урядом Франції видаються також ордонанси, які є результатом реалізації урядом делегованих законодавчим органом повноважень урядові [14, с. 201]. Таким чином, у Франції вищий орган виконавчої влади – Рада Міністрів із прем'єр-міністром на чолі видають декрети, які аналогічно з українськими постановами Кабінету Міністрів

України регулюють відносини, які вже врегульовано законодавчими актами й потребують закріплення механізмів їх реалізації та виконання (видані на виконання та на підставі відповідного закону), і відносини, які вперше виникли в країні (потребують оперативного врегулювання, не врегульовані законодавчими актами). Вбачається, що у Франції зазначений досвід врегульовано нормативно і визнано доцільність й правильність як первинного, так і вторинного регулювання суспільних відносин органами виконавчої влади.

У Німеччині Федеральний уряд об'єднує та направляє систему органів виконавчої служби країни. Реалізуючи нормотворчі повноваження, він видає постанови на виконання законів (з метою конкретизації законодавчих актів, тобто мають підзаконний характер) з низки питань, встановлених законодавством Німеччини, уряд видає укази, що мають силу законів (тобто виконують функцію первинного регулювання відносин) та інші адміністративні приписи, які виражаються у таких формах: якщо рішення приймається урядом колегіально – у формі директив; якщо конкретизується певний порядок – у формі інструкцій тощо. Міністри Німеччини, як представники виконавчої влади, відповідально й самостійно «ведуть справи своєї галузі» та уповноважені видавати постанови, що мають силу закону [15, с. 210–214; 16, с. 121].

В Японії підзаконні нормативно-правові акти складають більшу частину джерел права, та кількість їх практично не обліковується. Так, органи виконавчої влади на виконання та у відповідності із Конституцією і законами Японії приймають наступні види підзаконних нормативно-правових актів: Кабінет Міністрів – урядові укази; міністерства та інші державні установи – накази; органи, створені та діючі при уряді, – правила [16, с. 176].

Дещо відрізняються за видами, але схожі за змістом нормативно-правові акти органів виконавчої влади Сполучених Штатів Америки. Так, адміністративні нормативні акти – акти органів виконавчої влади – за своїми кількісними показниками в США значно перевищують акти законодавчої влади – закони й акти судової влади – судові постанови. Взагалі нормативно-правові акти в США за змістом класифікуються на умовні та додаткові (підзаконні)

акти. За видами нормативно-правові акти федеральних департаментів та установ розділяються на накази, інструкції, правила проваджень та процедур тощо, які розвивають, доповнюють та інтерпретують положення відповідних законів [17, с. 342].

Висновки. Розглянуте вище дозволяє дійти висновку, що взагалі види підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади (урядів, міністерств, місцевих органів виконавчої влади тощо) Франції, Німеччини, Італії, Японії майже збігаються з українськими підзаконними нормативно-правовими актами. Важливо також, що у зазначених країнах на законодавчому рівні визнано функції підзаконних нормативно-правових актів як підзаконного (вторинного), так і первинного правового регулювання суспільних відносин, що, на нашу думку, є позитивним досвідом, який може бути запроваджений українським законодавством.

Позитивною, на наш погляд, є також практика у деяких країнах Західної Європи делегування законотворчих повноважень від парламенту до уряду і закріплення такої процедури у відповідних нормативно-правових актах. Вважаємо, що в Україні також необхідно на законодавчому рівні передбачити можливість делегування таких повноважень шляхом прийняття відповідних змін до Конституції України або розробки та прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність та нормативно-правові акти», в якому визначити підстави делегування таких повноважень, можливі строки, коло питань, які можуть бути врегульовані актами делегованого законодавства, процедуру їх затвердження Верховною Радою України тощо.

Список літератури:

1. Гетьман, Є. А. Нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні: правовий зміст і проблемні питання : монографія / Є. А. Гетьман – Харків : Оберіг, 2014. – 308 с.
2. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. Ст. 141.
3. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 р. № 2591 // Відом. Верхов. Ради. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
4. Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24.12.2010 р. № 1199. – Режим

доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1199/2010>.

5. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166 // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

6. Про нормативно-правові акти [Електронний ресурс] : проект Закону України від 12.12.2012 р. № 0922. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1206.78.0>.

7. Типове положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 563. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF>.

8. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF>.

9. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586 (із змінами) // Відом. Верхов. Ради України – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

10. Косович, В. М. Система нормативно-правових актів України: основні напрями вдосконалення / В. М. Косович // Вісник Львівського університету. – Серія юридична. – 2011. – Вип. 53. – С. 23–34.

11. Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання [Електронний ресурс] : Закон України від 18.11.1992 р. № 2796. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2796-12>.

12. Административное право зарубежных стран : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [В. Я. Кикоть и др.] ; под ред. В. Я. Кикотя, Г. А. Василевича, Н. В. Румянцева. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2012. – 431 с.

13. Порівняльне правознавство : підручник / С. П. Погребняк, Д. В. Лук'янов, І. О. Биля-Сабадаш та ін. ; за заг. ред. О.В. Петришина. – Харків : Право, 2012. – 272 с.

14. Козырин, А. Н. Правовое регулирование деятельности правительства Франции / А. Н. Козырин // Правоведение. – 2006. – № 6. – С. 198–213.

15. Егорова, М. О. Правовые основы деятельности Правительства ФРГ / М. О. Егорова, А. А. Ялбулганов // Правоведение. – 2006. – № 5. – С. 205–215.

16. Административное право зарубежных стран : учебное пособие / под. ред. А. Н. Козырина. – Киев : СПАРК, 1996. – 229 с.

17. Бернам, У. Правовая система США / У. Бернам. – 3-й вып. – Москва : Новая юстиция, 2007. – 1216 с.

References:

1. Hetman, Ye. A. (2014). Normotvorchya diyal'nist' orhaniv vykonavchoyi vlady v Ukraini: pravovyy zmist i problemni pytannya. Kharkiv: Oberih [in Ukrainian].

2. Konstytutsiya Ukrainy: Zakon vid 28.06.1996. № 254k/96-VR (1996). Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy, 30, article 141 [in Ukrainian].

3. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 07.10.2010 № 2591. Vidomosti Verkhovnoyi Rady, № 13, article 222 [in Ukrainian].

4. Deyaki pytannya orhanizatsiyi roboty ministerstv, inshykh tsentral'nykh orhaniv vykonavchoyi vlady: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24.12.2010 № 1199 (2010). Retrieved from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1199/2010> [in Ukrainian].

5. Pro tsentral'ni orhany vykonavchoyi vlady: Zakon Ukrainy vid 17.03.2011 № 3166 (2011). Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy, № 38, article 385 [in Ukrainian].

6. Pro normatyvno-pravovi akty: proekt Zakonu Ukrainy vid 12.12.2012 № 0922. Retrieved from: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1206.78.0> [in Ukrainian].

7. Typove polozhennya pro terytorial'ni orhany ministerstva ta inshoho tsentral'noho orhanu vykonavchoyi vlady: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25.05.2011 № 563. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF> [in Ukrainian].

8. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro derzhavnu reyestratsiyu normatyvno-pravovykh aktiv ministerstv ta inshykh orhaniv vykonavchoyi vlady: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28.12.1992 № 731. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF> [in Ukrainian].

9. Pro mistsevi derzhavni administratsiyi: Zakon Ukrainy vid 09.04.1999 № 586 (iz zminamy) (1999). Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy, 20-21, article 190 [in Ukrainian].

10. Kosovych, V. M. (2011). Systema normatyvno-pravovykh aktiv Ukrainy: osnovni napryamy vdoshkonalennya. Visnyk L'vivskoho universytetu. Seriya yurydychna, 53, 23–34 [in Ukrainian].

11. Pro tymchasove delehuвання Kabinetu Ministriv Ukrainy povnovazhen' vydavaty dekrety v sferi zakonodavchoho rehulyuvannya: Zakon Ukrainy vid 18.11.1992 № 2796 (1992). Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2796-12> [in Ukrainian].

12. Kikot, V. Ya. et al. (2012). Administrativnoe pravo zarubezhnykh stran. – Moskva: YuNITI-DANA, Zakon i pravo.

13. Pohrebnyak, S. P., Lukiyanov, D. V., Bylya-Sabadash, I. O. et in. Petryshyn, O. V. (Eds.). (2012). Porivnyal'ne pravoznavstvo. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

14. Kozyrin, A. N. (2006). Pravovoe regulirovanie deyatel'nosti pravitel'stva Frantsii. Pravovedenie, 6, 198–213 [in Russian].

15. Egorova, M. O., Yalbulganov, A. A. (2006). Pravovye osnovy deyatel'nosti Pravitel'stva FRG. Pravovedenie, 5, 205–215 [in Russian].

16. Kozyrin A. N. (Ed.) (1996). Administrativnoe pravo zarubezhnykh stran. Kiev: SPARK, 229 [in Russian].

17. Bernam, U. (2007). Pravovaya sistema SShA. Vyd. 3. Moskva: Novaya yustitsiya [in Russian].

Гетьман Е. А. Подзаконные нормативно-правовые акты органов исполнительной власти Украины и иностранных государств: сравнительная характеристика.

Проведен сравнительный анализ подзаконных нормативно-правовых актов органов исполнительной власти Украины и иностранных государств. Рассмотрена возможность и целесообразность внедрения положительного опыта последних в нормотворческую деятельность органов исполнительной власти Украины.

Ключевые слова: исполнительная власть; органы исполнительной власти; подзаконный нормативно-правовой акт; постановление; распоряжение; приказ; делегирование полномочий.

Hetman Ye. Subordinate regulations of executive power bodies of Ukraine and foreign countries: comparative characteristics.

The comparative analysis of regulatory legal acts of the executive power of Ukraine and foreign countries. The possibility and feasibility of introducing positive experience in recent standard-setting bodies of executive power of Ukraine.

Key words: executive power; executive agencies; By-legal act; the decision; disposal; order; delegation of authority.

Надійшла до редколегії 12.04.2016 р.